

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

INDUSTRIE- POLITISCHE ZEITENWENDE

Das Fundament eines neuen Wirtschaftsbooms

Tom Krebs
Oktober 2024



Das größte Hindernis bei der Umsetzung einer erfolgreichen Industrie- und Wirtschaftspolitik in Deutschland sind marktliberale Ökonomen und ihr Einfluss auf die Politik.



Die meisten Ökonomen glauben an einen realitätsfremden Marktliberalismus und haben deshalb die Auswirkungen der Energiekrise fahrlässig unterschätzt. Zudem hat ihr naiver Marktfundamentalismus zur Folge, dass sie die aktuelle wirtschaftliche Lage in Deutschland falsch einschätzen und vernünftige Industriepolitik kategorisch ablehnen.



Die Fehldiagnosen der Ökonomen haben zu Fehlentscheidungen der Ampelregierung geführt – mit desaströsen Konsequenzen für die deutsche Wirtschaft und insbesondere die deutsche Industrie. Der Weg aus der Misere erfordert eine grundlegende Politikwende.

Inhalt

	EXECUTIVE SUMMARY	2
1	DIE WIRTSCHAFTLICHE LAGE NACH DER ENERGIEKRISE	3
2	DIE DEUTSCHE INDUSTRIEPOLITIK IM INTERNATIONALEN KONTEXT	8
3	ZENTRALE HERAUSFORDERUNG UND EINE VERPASSTE CHANCE	10
4	HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN	12
	4.1 Strompreisebremse (Transformationsstrompreis)	12
	4.2 Investitionsprämie	13
	4.3 Finanzierung im Rahmen der Schuldenbremse	14
	Referenzen	18

EXECUTIVE SUMMARY

Deutschland steckt in einer Dauerkrise. Zwar konnte eine Gasmangellage im Winter 2022/23 verhindert werden, doch der Energieschock hat die Wirtschaft schwer getroffen und zu den höchsten Reallohnverlusten der Nachkriegsgeschichte geführt. Besonders die deutsche Industrie hat sehr gelitten und damit die gesamte Wirtschaft in die Stagnation gedrückt. Entsprechend pessimistisch sind die aktuellen Konjunkturerwartungen für die deutsche Wirtschaft. Die Politik muss jetzt entschieden handeln, um neue wirtschaftliche Impulse zu geben. Der Weg aus der Misere führt über ein öffentliches Investitionspaket (Investitionsbooster), das die Unternehmen in der Transformation unterstützt und einen investitionsgetriebenen Boom auslösen kann. Die vorliegende Kurzstudie skizziert zwei wesentliche Elemente eines solchen Investitionspakets für die deutsche Wirtschaft. Die Wiedereinführung einer verbesserten Strompreisbremse reduziert die Unsicherheit der transformationswilligen Unternehmen über ihre künftigen Energiekosten. Eine Investitionsprämie fördert Investitionen in den Klimaschutz und gewährleistet, dass sich gesamtwirtschaftlich sinnvolle Investitionsprojekte auch aus einzelwirtschaftlicher Sicht tragen. Die Finanzierung der zwei Maßnahmen kann kurzfristig über eine ökonomisch vernünftige Neuberechnung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse erfolgen. Im Gegensatz zu den aktuellen Berechnungen der Bundesregierung berücksichtigt die vorgeschlagene Methode die Möglichkeit eines Positivszenarios, in dem die deutsche Wirtschaft aufgrund eines neuen Investitionspakets ab 2025 kräftig wächst. Die konsequente Anwendung der vorgeschlagenen Methode schafft für den Bundeshaushalt 2025 einen zusätzlichen finanziellen Spielraum von bis zu 24 Milliarden Euro – mehr als genug für einen kräftigen Investitionsbooster.

1

DIE WIRTSCHAFTLICHE LAGE NACH DER ENERGIEKRISE

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat eine globale Energiekrise verursacht und zu einer großen Verunsicherung geführt. Nach fast zwei Jahren Coronapandemie hatten viele Menschen auf ein halbwegs normales Leben und eine kräftige wirtschaftliche Erholung gehofft. Stattdessen hat die Energiekrise 2022 hohe Inflationsraten und eine Rezession gebracht. Zwar konnte eine Gasmangellage im Winter 2022/23 verhindert werden, doch hat die Energiekrise trotzdem zu erheblichen Produktions- und Reallohnverlusten geführt. Darüber hinaus hat der Energiepreisschock den Transformationsdruck dramatisch erhöht, und es drohen gut bezahlte Arbeitsplätze in der Industrie verloren zu gehen. Dies war und ist die Lebensrealität für viele Menschen in Deutschland.

Diese Lebensrealität spiegelt sich auch in den Wirtschaftsdaten wider. Konkret zeigen die Berechnungen (Krebs und Weber, 2024), dass die Energiekrise erhebliche Produktions- und Reallohnverluste zur Folge hatte. Dabei werden die Krisenverluste berechnet, indem die Differenz zwischen dem realen Bruttoinlandsprodukt (BIP) beziehungsweise Reallohn in einer hypothetischen Wirtschaft ohne Energiekrise und den tatsächlichen Werten des BIP beziehungsweise des Reallohns gebildet wird. Zudem werden unter Verwendung einer identischen Methode auch die kurzfristigen wirtschaftlichen Verluste der Coronakrise 2020 und der Finanzkrise 2008 berechnet. Die Ergebnisse der Berechnungen sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tabelle 1 verdeutlicht, dass die kurzfristigen Produktionsverluste in der Energiekrise vergleichbar waren mit den entsprechenden Produktionsverlusten in der Finanzkrise und der Coronakrise. Die Produktionsverluste während der Energiekrise sind hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass das Wirtschaftswachstum nach dem Ende der Coronapandemie und den damit verbundenen Einschränkungen im Frühjahr 2022 stark zugenommen hätte, wenn es keine Energiekrise gegeben hätte.¹ Für den Industriesektor ergibt sich auf Basis dieser Methode sogar ein Produktionsverlust von 6 Prozent im gleichen Zeitraum.

Der rund vierprozentige Produktionsverlust der deutschen Wirtschaft war das Gesamtergebnis verschiedener Wirkungskanäle. Die gestiegenen Energiepreise führten zu einem Produktionsrückgang, weil die Unternehmen ihre Er-

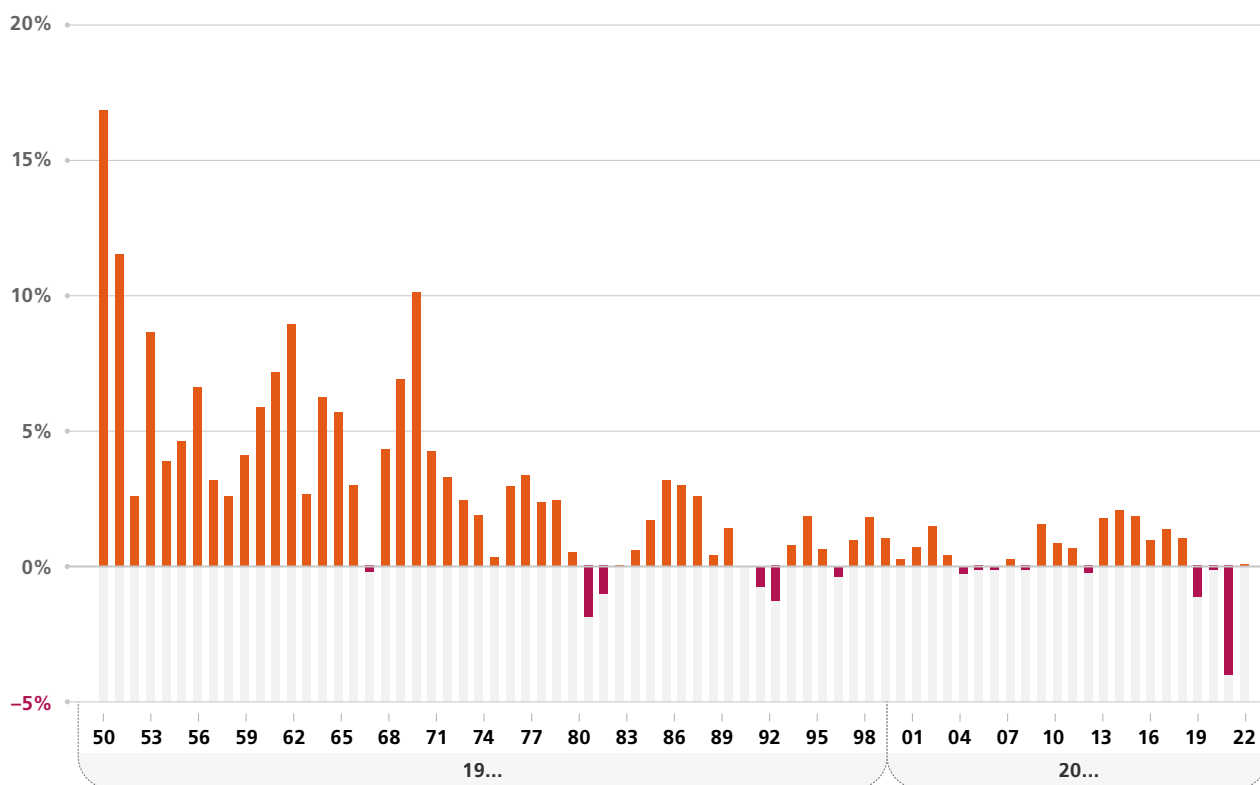
- 1 Die Prognose des BIP der fünf Wirtschaftsinstitute im Frühjahr 2022 berücksichtigt bereits einige der negativen Auswirkungen der gestiegenen Energiepreise. In diesem Sinn ist sie eine Unterschätzung des Wachstums in einer Welt ohne Energiekrise und daher eine Unterschätzung der Produktionsschäden der Energiekrise 2022. Zum Beispiel erwartete die deutsche Zentralbank im Dezember 2021 noch einen Anstieg des vierteljährlichen BIP zwischen dem zweiten Quartal 2022 und dem ersten Quartal 2023 von mehr als 5 Prozent (Bundesbank, 2021).
- 2 DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin), ifo Institut für Wirtschaftsforschung (München), IWH Institut für Weltwirtschaft (Kiel), Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (Essen).

Tabelle 1
Produktions- und Reallohnverluste in drei Wirtschaftskrisen

	Produktionsverlust	Reallohnverlust
Energiekrise 2022	4,1 %	3,4 %
Coronakrise 2020	2,5 %	0,8 %
Finanzkrise 2008	5,8 %	0,4 %

BIP- und Lohnverluste sind die Differenz zwischen den Vorkrisenprognosen und den tatsächlichen Werten des vierteljährlichen realen BIP beziehungsweise der vierteljährlichen Reallöhne ein Jahr nach Beginn der Krise. Zeiträume: Energiekrise Q2/2022 bis Q1/2023, Coronakrise Q1/2020 bis Q4/2020 und Finanzkrise Q4/2008 bis Q3/2009. Bei den Prognosen handelt es sich um die Konsensprognosen der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute DIW, ifo, IfW, IWH und RWI (Gemeinschaftsdiagnose).² Siehe Krebs und Weber (2024) für weitere Details.

Abbildung 1
Reallöhne seit 1950



Jährliche prozentuale Veränderung der Reallöhne; der Reallohnindex wird aus nominalen Lohndaten (dem Index der durchschnittlichen Bruttomonatseinkommen) und dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts erstellt. Die Werte von 1950 bis 1990 beziehen sich auf Westdeutschland und die Werte von 1992 bis 2022 auf (das vereinigte) Deutschland. Der Wert der Veränderung der Reallöhne für 1991 wurde aufgrund des strukturellen Datenbruchs im Übergang von 1990 zu 1991 weggelassen.

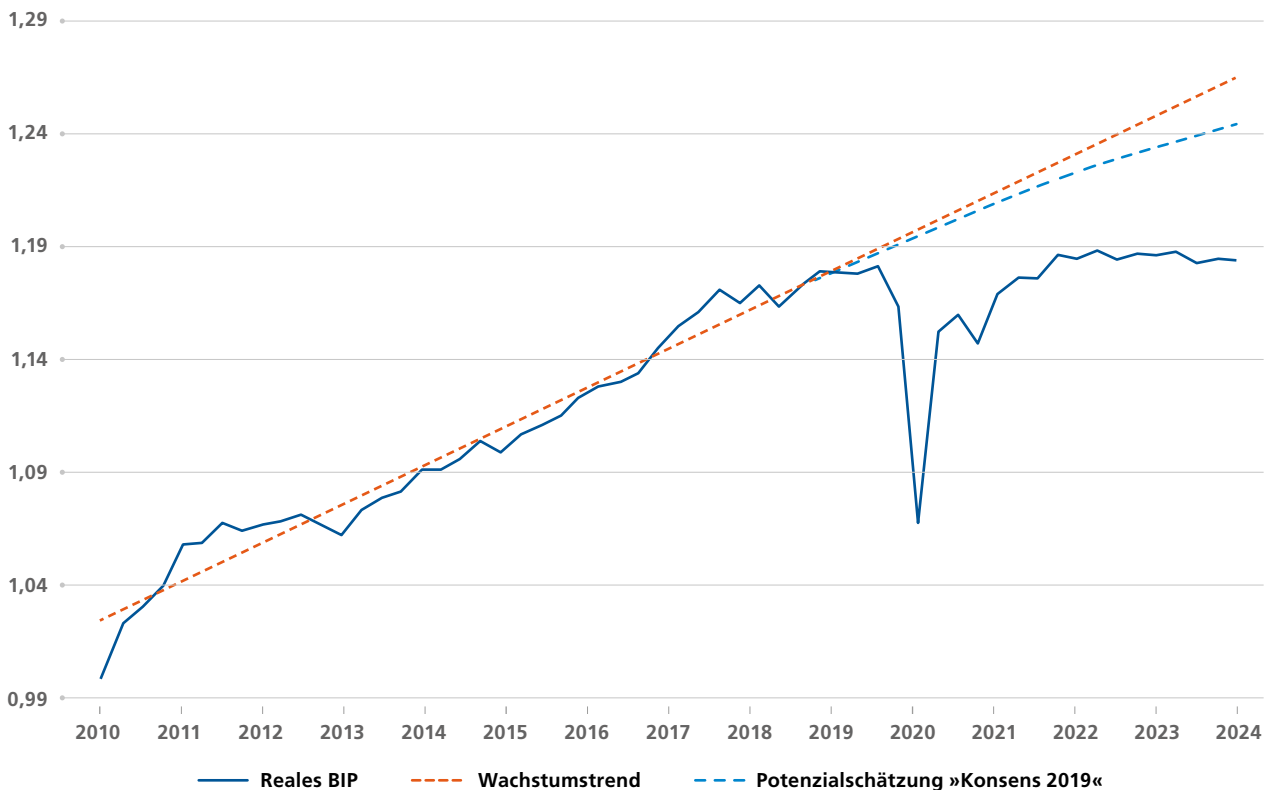
zeugnisse nur mit höheren Kosten herstellen konnten. Dieser direkte Effekt war besonders ausgeprägt bei den Betrieben in den energieintensiven Industriebranchen (zum Beispiel Chemie und Metallerzeugung). Doch auch Unternehmen, die wenig Energie verbrauchen und daher kaum direkt betroffen waren, fuhren teilweise aufgrund der gestiegenen Materialkosten ihre Produktion herunter. Zudem wirkte sich die Verunsicherung in der Wirtschaft negativ auf die Unternehmensinvestitionen aus, was zusätzlich die wirtschaftliche Lage verschlechterte. Die allgemeinen Preissteigerungen (Abbildung 3) und die damit verbundenen Reallohnverluste (Abbildung 4) führten zu einem Rückgang der Konsumnachfrage, sodass die Produktion der Güter und Dienstleistungen für den privaten Verbrauch sank. Schließlich wäre es bei einer Gasmangellage, die glücklicherweise verhindert werden konnte (Abschnitt 2), zu Unterbrechungen der Lieferketten und zu Kaskadeneffekten gekommen, die zusätzlichen Schaden verursacht hätten (Krebs und Weber, 2024).

Die Energiekrise hat nicht nur die Wirtschaft hart getroffen, sondern auch zu sehr hohen Reallohnverlusten geführt. Denn Löhne und Gehälter sind 2022 wesentlich langsamer gestiegen als die Preise für Güter und Dienstleistungen. Abbildung 1 unterstreicht die Einmaligkeit der Reallohnverluste 2022 in der deutschen Nachkriegsgeschichte.

Krisen wie die Energiekrise erzeugen wirtschaftliche und gesellschaftliche Kosten, weil das Wirtschaftswachstum und die Reallöhne kurzfristig zurückgehen beziehungsweise weniger stark ansteigen als ohne Krise. Diese kurzfristigen Auswirkungen der letzten drei Wirtschaftskrisen sind in Tabelle 1 zusammengefasst. Doch Wirtschaftskrisen führen nicht nur zu einem kurzfristigen Einbruch der wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern können Wirtschaft und Gesellschaft auch dauerhaften Schaden zufügen. Diese dauerhaften Schäden stellen zusätzliche Kosten einer Krise dar, die auch nach der Erholung noch zu spüren sind. In der einschlägigen Literatur ist dieser Effekt als Hysterese-Effekt von Krisen bekannt. Sie sind mit den Spätfolgen einer Coronaerkrankung vergleichbar (Long Covid). Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Produktion (BIP) und des langfristigen Wachstums vor und nach der Energiekrise 2022 beziehungsweise der Coronapandemie 2020 – der sogenannten »Doppelkrise«.

Abbildung 2 unterstreicht, wie dramatisch die aktuelle wirtschaftliche Lage in Deutschland ist. Anfang 2024 lag die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland (blaue Linie) etwa 8 Prozentpunkte unter dem Vorkrisentrend (orange Linie). Zudem lag die tatsächliche Produktion rund 6 Prozentpunkte unter der Prognose der Bundesregierung im

Abbildung 2
Produktion, Wachstumstrend und Potenzialschätzung »Konsens 2019«



Logarithmus des vierteljährlichen realen BIP, normalisiert auf 1 in Q1/2010 (blaue Linie). Der Wachstumstrend (orange Linie) ist der beste lineare Trend der logarithmischen, realen BIP-Werte im Zeitraum 2010 bis 2019 und entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 1,6 Prozent. Die Potenzialschätzung »Konsens 2019« (hellblaue Linie) ist die Prognose der Bundesregierung im Herbst 2019 für das Potenzialwachstum im Zeitraum 2019 bis 2023 (BMF, 2019).

Herbst 2019 für den Zeitraum bis Anfang 2024 (hellblaue Linie), wobei diese Prognose 2019 einen Konsens darstellte in dem Sinne, dass die Institute der Gemeinschaftsdiagnose und der Sachverständigenrat von ähnlichen Potenzialwerten ausgingen. Die Grafik unterstreicht, dass erste Anzeichen eines ausgeprägten Hysteresis-Effekts erkennbar sind und eine lange Phase der wirtschaftlichen Stagnation mit entsprechenden Wohlstandsverlusten droht. Entsprechend trübe sind auch die aktuellen Geschäftsaussichten der Unternehmen (Grömling, 2024; ifo, 2024).

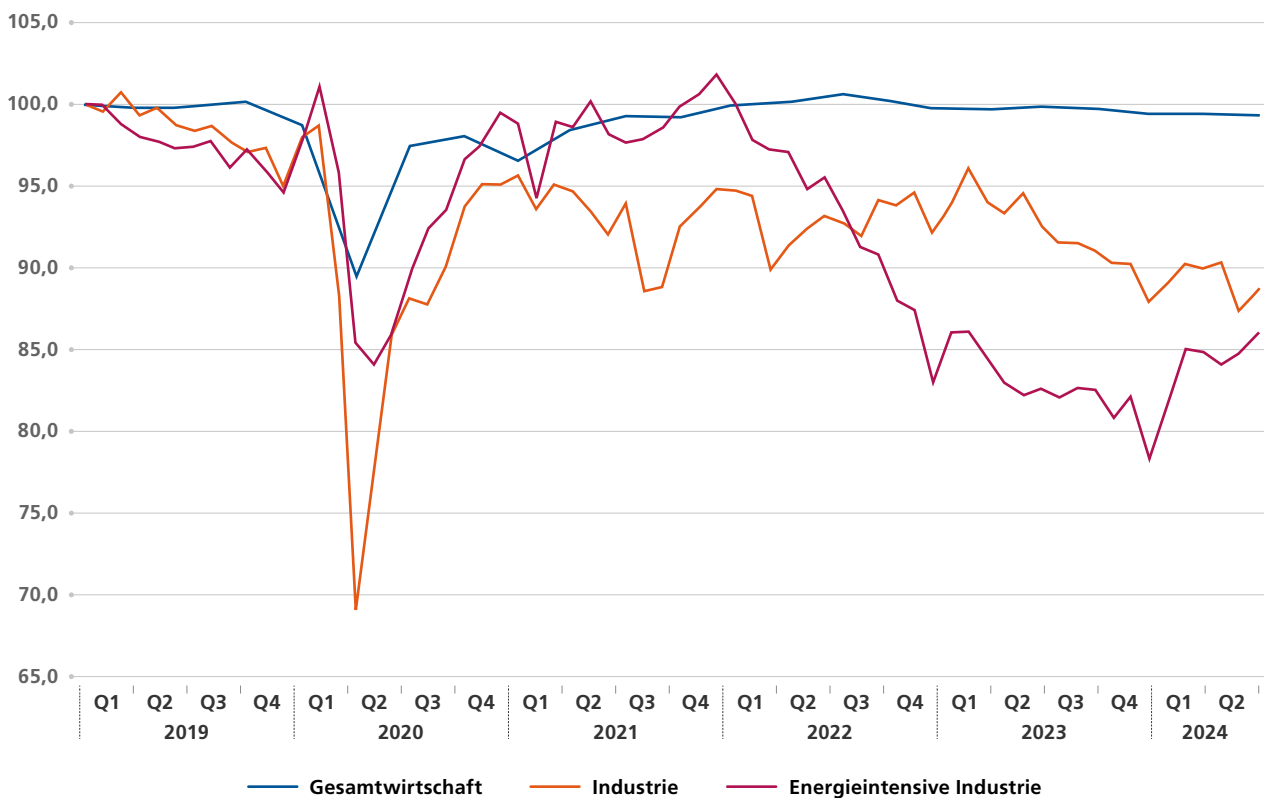
Das Ausmaß der drohenden Wohlstandsverluste lässt sich durch ein einfaches Rechenbeispiel verdeutlichen. Die kurzfristigen Produktionsverluste der Energiekrise im Zeitraum Q2/2022 bis Q1/2023 betrugen gut 4 Prozent (siehe Tabelle 1). Es ist mittlerweile klar, dass diese Verluste weder 2023 noch 2024 durch entsprechend starkes Wachstum kompensiert werden können. In diesem Fall belaufen sich die Gesamtkosten der Energiekrise bis Ende 2024 auf rund 10 Prozent des jährlichen BIP oder 420 Milliarden Euro.³

³ Diese und alle weiteren Berechnungen gehen von einem nominalen BIP von 4,2 Billionen Euro aus, um Prozentuale BIP-Verluste in Euro-Werte umzuwandeln.

Die hier besprochenen Produktionsverluste fassen alle direkten und indirekten Effekte der Energiekrise zusammen. Die dramatischen Verluste sind größtenteils auf die schwächelnde Industrie zurückzuführen, die von dem Energiekostenschock besonders hart getroffen wurde. Der Einfluss der Industrie auf die Gesamtwirtschaft ist in Deutschland sehr ausgeprägt, weil der Anteil der industriellen Produktion relativ hoch ist. Zudem gibt es einen großen Bereich der industriellen Dienstleistungen, der den Einfluss der Industrie auf die deutsche Wirtschaft nochmals verstärkt. Schließlich führen fallende Reallöhne der Beschäftigten zu einer sinkenden Konsumnachfrage und einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Es gilt in der Regel: Wenn die deutsche Industrie niest, dann bekommt die Wirtschaft einen Schnupfen.

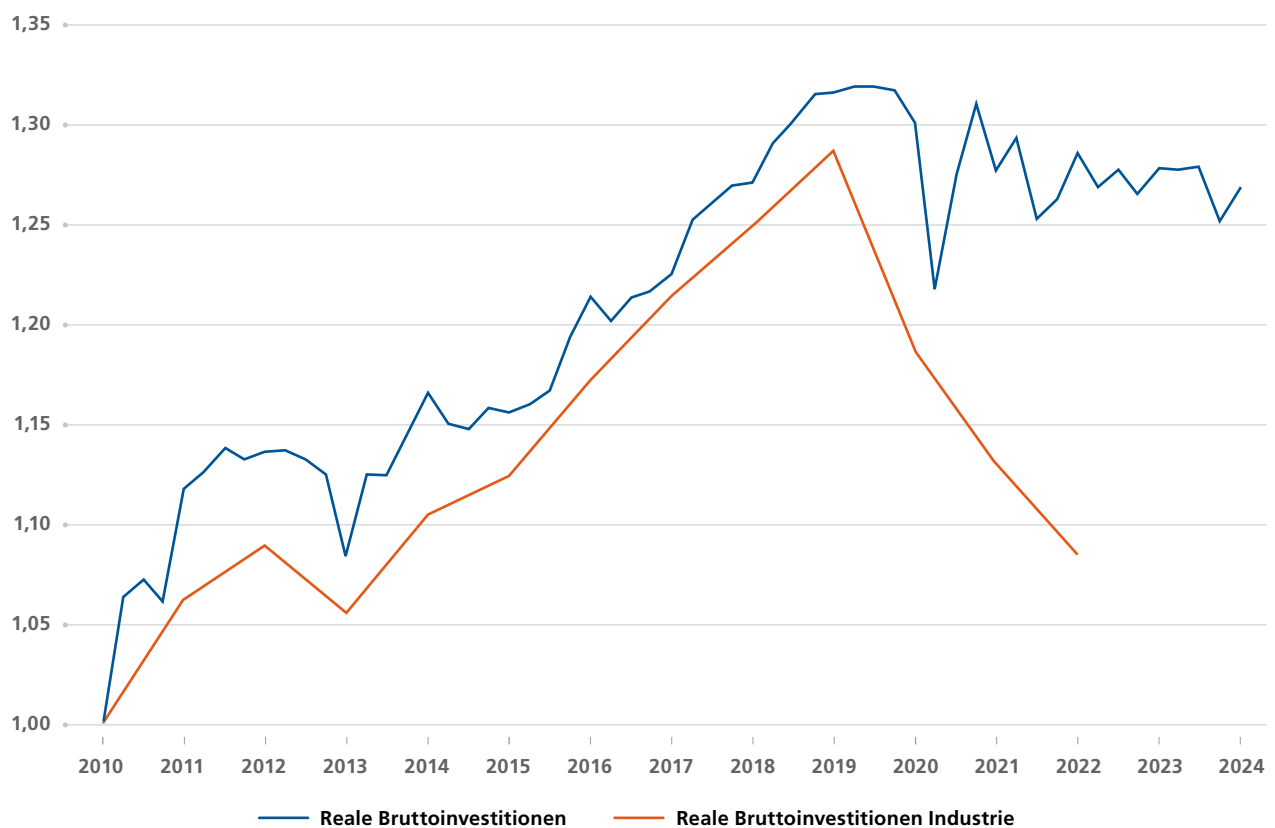
Abbildung 3 stellt die Entwicklung der Produktion in der Gesamtwirtschaft, der Industrie und der energieintensiven Industrie dar. Die Produktion in der deutschen Industrie liegt unter dem Niveau von 2019, weil die Energiekrise eine kräftige Erholung verhinderte und die Politik keine nennenswerten Impulse geben konnte (siehe Abschnitt 3). Darüber hinaus steckt die energieintensive Industrie in einer tiefen Krise. Zwar hat sich in den letzten Monaten die Herstellung energieintensiver Produkte etwas erholt, aber die jüngsten Mel-

Abbildung 3
Produktion 2019 bis 2024



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 4
Investitionen



Quelle: Statistisches Bundesamt.

dungen zu den Geschäftserwartungen und den Aufträgen deuten nicht auf eine dauerhafte Erholung hin.

Die Erfahrung der letzten zwei Jahre hat also gezeigt, dass ein Energiepreisschock der Wirtschaft großen Schaden zufügen kann. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass eine kräftige wirtschaftliche Erholung in Deutschland nur möglich sein wird, wenn Unternehmen und private Haushalte mit angemessenen Energiekosten in den kommenden Jahren rechnen können. Doch die Energiekrise und die damit verbundene Beschleunigung der Energiewende haben zu einer fundamentalen Verunsicherung geführt – insbesondere die Industrie befindet sich derzeit in einer Schockstarre.⁴ Es ist die Aufgabe der Wirtschaftspolitik, diese Starre aufzulösen, indem sie mit geeigneten Instrumenten Planungssicherheit schafft.

⁴ Das aktuell schlechte Geschäftsklima und die relativ pessimistischen Erwartungen der deutschen Unternehmen (Grömling, 2024; ifo, 2024) sind auch Ausdruck dieser Verunsicherung. Die makroökonomischen Prognosen für die Konjunkturentwicklung sind entsprechend düster (IMK, 2024).

2

DIE DEUTSCHE INDUSTRIEPOLITIK IM INTERNATIONALEN KONTEXT

Die chinesische Regierung versucht seit gut zehn Jahren mit ihrem Plan »Made in China 2025« und einer durchdachten Industriepolitik zu einer weltweit führenden Industrienation in zentralen Zukunftsbranchen zu werden. Als Folge des industriepolitischen Ansatzes hat China massiv in strategisch wichtige Industrien investiert und mit dieser Strategie die Innovationskraft und die Produktivität drastisch gesteigert. Es besteht mittlerweile kein Zweifel mehr, dass die chinesische Industriepolitik äußerst erfolgreich gewesen ist.

Bis vor Kurzem konnte die Mehrheit der deutschen Ökonom_innen ohne großen Widerspruch behaupten, dass der industriepolitische Ansatz der chinesischen Regierung direkt in die sozialistische Mangelwirtschaft führen würde. In der öffentlichen Debatte in Deutschland dominierten die Grals-hüter_innen der reinen Marktlehre und über Industriepolitik wurde mehrheitlich nur abfällig diskutiert.⁵ Doch mit der Einführung des Inflation Reduction Act (IRA) und des Chips and Science Act (CSA) im Jahr 2022 in den USA hat sich die Debatte gedreht. Plötzlich verfolgte das Mutterland des Kapitalismus eine aggressive Industriepolitik, um gut bezahlte Arbeitsplätze in vergessene Regionen zurückzuholen. Der Vorwurf der Ökonom_innen, dass Industriepolitik nur unproduktive Unternehmensriesen schaffe und direkt in den Sozialismus führe, verfiel nicht mehr.

Der IRA und CSA sind Ausdruck einer modernen Klimapolitik. Im Mittelpunkt steht die Unterstützung der Menschen und Unternehmen, die sich klimafreundlich verhalten oder auf klimafreundliche Technologien umsteigen wollen. Damit bricht dieser Ansatz mit dem zentralen Paradigma der marktliberalen Klimapolitik, die den Fokus auf die Bestrafung des klimaschädlichen Verhaltens durch den CO₂-Preis legt (Krebs, 2023a). Dieser Bruch mit den Glaubenssätzen des Marktliberalismus erklärt unter anderem, warum die Mehrheit der Ökonom_innen und Teile der deutschen Politik den amerikanischen Vorstoß ablehnen.⁶

Die moderne Klimapolitik der USA hat zwei Säulen: Die erste Säule ist eine Infrastrukturpolitik, die besonders den Aus-

bau des Netzes erneuerbarer Energien vorantreibt, und die zweite Säule ist eine moderne Industriepolitik, wie sie der IRA vorsieht. Eine solche Industriepolitik ist durch die folgenden drei Grundsätze definiert, die alle gegen die reine Marktlehre eines Friedrich A. von Hayek verstoßen.

Erstens fördert moderne Industriepolitik gezielt die privaten Investitionen in klimaneutrale Anlagen und Technologien durch direkte Zuschüsse, Steuererleichterungen beziehungsweise -gutschriften (*tax credits*), zinsgünstige Kredite oder Eigenkapitalbeteiligungen. Der Staat, und nicht der Markt, gibt eine Richtung vor. Dabei kann entweder die klimaneutrale Produktion gefördert werden (Betriebsausgabenzuschüsse), oder es werden klimafreundliche Investitionsausgaben gefördert (Investitionsprämien), wie es die Bundesregierung im Wachstumschancengesetz ursprünglich vorsah, aber letztlich nicht umgesetzt hat.

Moderne Industriepolitik kommt in zwei Varianten. Die horizontale Industriepolitik ist eine sektorenübergreifende Politik, die häufig nach einfachen Regeln fördert und somit besonders mittelstandsfreundlich ist. Eine Investitionsprämie für »grüne« Investitionen, wie sie ursprünglich im Wachstumschancengesetz der Bundesregierung geplant war, ist ein Beispiel für horizontale Industriepolitik. Vertikale Industriepolitik fördert den Ausbau inländischer Produktionskapazitäten für eine Reihe strategisch wichtiger Produkte oder Sektoren wie Elektrobatterien, Solaranlagen, Windräder oder Stahl. Eine solche Politik ist eine Projektförderung, die in der Regel komplizierte Förderregeln hat und von den mittelständischen Unternehmen daher weniger genutzt werden kann. Die Klimaschutzverträge der Bundesregierung und die Förderung von Direktreduktionsanlagen der Stahlproduzenten ThyssenKrupp und Saarstahl sind Beispiele für eine solche vertikale Industriepolitik.

Zweitens muss eine moderne Industriepolitik wettbewerbsfähige Energiepreise gewährleisten. Für viele Industrieunternehmen ist Energie ein wesentlicher Produktions- und Kostenfaktor, sodass die genannten industriepolitischen Maßnahmen nur greifen können, wenn zusätzlich die Energiepreise für inländische Produzenten berechenbar und wettbewerbsfähig sind. Dies bedeutet unter anderem, dass der Staat die Transportinfrastruktur für erneuerbare Energien (die Übertragungs- und Verteilernetze für Strom und Wasserstoff) ausweitet, den Markt für erneuerbare

⁵ Siehe vier der fünf Wirtschaftsweisen. Siehe Dullien und Hackenbroich (2022) und Krebs (2023a) für ökonomische Argumente, die für eine Industriepolitik sprechen.

⁶ Siehe Bruegel (2023), Fratzscher, Wambach und Wolff (2023) sowie Kooths (2023).

Energien angemessen reguliert und mit einer Energiepreisbremse Planungssicherheit für transformierende Unternehmen schafft.

Drittens ist eine moderne Industriepolitik immer auch eine Gute-Arbeit-Politik. So ist die Höhe der Investitionsförderung im IRA an die Lohnhöhe des geförderten Unternehmens gekoppelt. In Deutschland könnte die Förderhöhe an die Tarifbindung des geförderten Unternehmens geknüpft werden. Dies würde den Beschäftigten direkt zugutekommen und zugleich die Gewerkschaften stärken. Darüber hinaus erfordert eine erfolgreiche Transformation nicht nur Investitionen in neue Technologien und Anlagen (Sachinvestitionen), sondern auch zusätzliche Investitionen in die Beschäftigten (Humankapitalinvestitionen). Deshalb ist eine Ausweitung der Maßnahmen zur Weiterbildung und Umschulung zentraler Bestandteil einer modernen Industriepolitik. Dabei sollten nicht nur staatliche Zuschüsse für die berufliche Aus- und Weiterbildung erhöht werden (Bildungsnachfrage), sondern es muss gleichzeitig zusätzliches Lehrpersonal eingestellt und die Kursinhalte müssen an die neuen Aufgaben in der Transformation angepasst werden.

Die Grundsätze umreißen eine Klimapolitik, die auf einer realistischen Theorie von Wirtschaft und Gesellschaft basiert. Diese ist ein ökonomischer Realismus, der das fast kindliche Wunschdenken der markoliberalen Ökonom_innen durch eine praxistaugliche Klimapolitik ersetzt. Diese Politik setzt nicht auf die Bestrafung des klimaschädlichen Verhaltens durch den CO₂-Preis, sondern sie unterstützt Menschen und Unternehmen im Transformationsprozess durch eine intelligente Förderpolitik. Sie vereint Klimaschutz mit Wohlstand und sozialer Gerechtigkeit, indem sie Anpassungskosten (Polanyi) und Unsicherheit (Keynes) reduziert und faire Arbeitsbedingungen durch die Stärkung der Gewerkschaften schafft (Marx).⁷

⁷ Siehe Krebs (2021; 2023a) für eine ausführliche Analyse, warum eine moderne Industriepolitik sinnvoll ist, sobald die markliberale Märchenerzählung durch einen ökonomischen Realismus ersetzt wird, in dem Unsicherheit, Anpassungskosten und Marktmacht eine zentrale Rolle spielen.

3

ZENTRALE HERAUSFORDERUNG UND EINE VERPASSTE CHANCE

Der amerikanische Vorstoß in der Klimapolitik bot Deutschland und Europa eine Chance, mit einer industriepolitischen Antwort den anstehenden Transformationsprozess erfolgreich zu gestalten. Und eine solche Antwort wurde auch intensiv im Bundestag und in Regierungskreisen im Frühjahr und Sommer 2023 diskutiert. Es gab eine Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Bundestags, und das Wirtschaftsministerium entwickelte erste Konzepte für eine systematische Investitionsförderung. Aus der Perspektive einer modernen Industriepolitik hätte die Regierung im Frühjahr eine Wachstumsinitiative anstoßen müssen, in deren Mittelpunkt ein neues Investitionspaket mit vier Maßnahmen gestanden hätte. Diese Chance wurde leider vertan.

Die erste zentrale Maßnahme wäre eine »grüne« Investitionsprämie gewesen, die Unternehmensinvestitionen in klimafreundliche Produktionsanlagen steuerlich fördert. Eine Investitionsförderung war bereits im Koalitionsvertrag erwähnt worden, und ein großvolumiges Investitionspaket mit Förderbeginn im Jahr 2023 wäre aus konjunkturpolitischer Sicht ideal gewesen.⁸ Es hätte der deutschen Wirtschaft genau dann einen wichtigen Impuls gegeben, als sie ihn brauchte. Doch die Bundesregierung entschied sich für eine Miniversion einer Investitionsprämie als Teil des Wachstumschancengesetzes, und selbst diese scheiterte letztlich im Bundesrat am Widerstand einiger Bundesländer.

Zum Zweiten hätte die Bundesregierung den Ausbau der Transportinfrastruktur für erneuerbare Energien vorantreiben und mit zusätzlichen Mitteln finanzieren müssen. Beispielsweise braucht es einen massiven Ausbau der Stromtrassen (Übertragungsnetze), um den in Norddeutschland produzierten Strom nach West- und Süddeutschland zu bringen (Nord-Süd-Link). Zudem müssen die Stromverteilernetze auf kommunaler Ebene stark ausgebaut werden, wenn die Energiewende gelingen soll. Schließlich setzt eine erfolgreiche Energiewende langfristig den Umbau des be-

stehenden Erdgasleitungsnetzes in ein neues Wasserstoffleitungsnetz voraus. All das kostet sehr viel Geld, das teilweise von der öffentlichen Hand kommen muss. Doch diese Investitionen lohnen sich, denn sie sind Investitionen in die Zukunft Deutschlands. Leider hat die Ampelregierung mit ihrer Kürzungspolitik auch in diesem Bereich keine neuen Impulse geben können.

Zum Dritten brauchen Unternehmen, die sich für einen Umstieg auf eine klimafreundliche Produktionsweise entscheiden, Planungssicherheit hinsichtlich der Energiekosten. Diese kann aber nur mit einer langfristigen Strompreisbremse geschaffen werden. Denn die geplante Klimatransformation der Wirtschaft besteht hauptsächlich aus dem Umstieg auf eine strombasierte Produktion, und damit bestimmen die Kosten für Strom – zusammen mit denen für Wasserstoff – die künftigen Energiekosten. Aus diesem Grund forderte zum Beispiel der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) frühzeitig die Verlängerung einer verbesserten Strompreisbremse bis 2030 für alle industriellen Kunden.⁹ Darüber hinaus enthielt der Vorschlag eine Obergrenze für den Strompreis, den private Haushalte und andere kleine Stromkunden zahlen, um den verunsicherten Familien wieder ein Mindestmaß an Vertrauen in den Staat zurückzugeben. Denn die Ampelregierung hatte versprochen, die Stromkosten langfristig für alle Verbraucher_innen zu senken. Politische Glaubwürdigkeit erlangt man aber nur, wenn solche Versprechen auch Ergebnisse zeitigen, die tatsächlich bei den Endverbraucher_innen ankommen. Doch auch in dieser Hinsicht hat die Ampelregierung nicht geliefert: Die Verlängerung einer modifizierten Strompreisbremse scheiterte am Widerstand marktliberaler Ideolog_innen und dem Veto des Finanzministers.

Zum Vierten muss besonders eine sozialdemokratisch geführte Regierung dafür sorgen, dass die Löhne und Gehälter der Mehrheit der rund 42 Millionen abhängig Beschäftigten steigen.¹⁰ Dieses Ziel lässt sich am besten erreichen, wenn die Tarifbindung und die Position der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen gestärkt werden. Beispielsweise

⁸ Die Förderung kann als Investitionsprämie (Zuschuss) oder beschleunigte Abschreibung implementiert werden. Eine Investitionsprämie hat den Vorteil, dass auch Unternehmen davon profitieren, die aktuell keine Gewinne aufweisen. Solche Steuererleichterungen für klimafreundliche Investitionen (Transformationsinvestitionen) stellen ein Instrument moderner Industriepolitik dar. Es ist eine horizontale Industriepolitik, wenn – wie es geplant war – die Förderung nach einheitlichen Kriterien hinsichtlich der Emissionsreduktion der jeweiligen Investitionen erfolgt.

⁹ Siehe DGB (2023) und Krebs (2023b) für die Details des Vorschlags.

¹⁰ Im Jahr 2023 waren knapp 46 Millionen Personen erwerbstätig – rund 42 Millionen waren abhängig beschäftigt, rund 4 Millionen selbstständig. Von den rund 42 Millionen abhängig Beschäftigten waren rund 35 Millionen sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

kann die Regierung durch ein Bundestariftreuegesetz bewirken, dass bei öffentlichen Aufträgen die Lohnhöhe und die Tarifbindung berücksichtigt werden. Öffentliche Gelder gibt es dann nur für Unternehmen, die angemessene Löhne zahlen. Darüber hinaus darf eine sozialdemokratisch geführte Regierung nicht einfach zusehen, wenn die Mindestlohnkommission gegen die Stimmen der Arbeitnehmerseite eine winzige Erhöhung des Mindestlohns beschließt. Der Mindestlohn ist das zentrale Instrument der Lohnpolitik im Niedriglohnbereich, wo die Tarifbindung in der Regel gering ist.

4

HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

4.1 STROMPREISEBREMSE
(TRANSFORMATIONSTROMPREIS)

Der Weg zu einem neuen Wirtschaftsboom in Deutschland führt über einen nachhaltigen Investitionsboom. Wenn die deutschen Stahlproduzenten ihre Kohlehochöfen durch wasserstoffbasierte Direktreduktionsanlagen ersetzen oder die Feuerverzinkungsunternehmen künftig ihre Prozesswärme mit Strom anstelle von Erdgas erzeugen, dann erfordert dies großvolumige Investitionen in neue Produktionsanlagen. Solche Investitionen sind gut für den Klimaschutz und gut für die Wirtschaft, denn sie machen die Stahlproduktion und Stahlveredelung klimafreundlicher und sie füllen gleichzeitig die Auftragsbücher der Unternehmen im Maschinenbau und der Elektrotechnik. Ähnliche Überlegungen gelten für Investitionen in anderen Branchen wie der Automobilindustrie, wenn Unternehmen wie Mercedes-Benz oder VW neue Anlagen zur Produktion von Elektrofahrzeugen installieren.

Aus makroökonomischer Perspektive stärken Investitionen in klimafreundliche Produktionsanlagen kurzfristig die konjunkturelle Erholung und langfristig das Produktionspotenzial der deutschen Wirtschaft. Der Konjunktüreffekt ist hauptsächlich getrieben durch den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Investitionsgütern, während die Stärkung des Produktionspotenzials und die damit verbundene Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Angebots durch die Erneuerung und Ausweitung des Kapitalstocks verursacht wird. Beide Effekte werden ergänzt durch zusätzliche Wirkungskanäle wie zum Beispiel die Stimulierung der Konsumgüternachfrage aufgrund gestiegener Einkommen und die Stärkung der Produktionskapazität mittels investitionsgetriebenen technologischen Fortschritts.

Deutschland braucht also zusätzliche Investitionen, aber viele Unternehmen werden nur in neue Anlagen investieren, wenn sie mit wettbewerbsfähigen Preisen für Strom und Wasserstoff in den kommenden Jahren rechnen können. Zwar haben einige Unternehmen wie die großen Stahlproduzenten mittlerweile verschiedene Möglichkeiten gefunden, über individuelle Vereinbarungen oder Klimaschutzverträge ihre künftigen Energiekosten planbar zu machen. Die Mehrheit der mittelständischen Unternehmen in der Feuerverzinkungsbranche und anderen Industriesektoren, die transformationswillig sind und auf eine strombasierte Produktion umsteigen möchten, haben aber bisher keine Mög-

lichkeit, Planungssicherheit bei den Stromkosten zu schaffen. Ein ähnliches Problem haben kleinere Unternehmen im Dienstleistungssektor wie Bäckereien, die ihre Gasbacköfen durch elektrische Öfen ersetzen wollen.

Diese Überlegungen verdeutlichen, dass ein breit angelegter Investitionsboom nicht nur auf einige Leuchtturmprojekte mit Großunternehmen setzen kann, sondern den gesamten deutschen Mittelstand erreichen muss. Die mittelständischen Unternehmen brauchen Planungssicherheit in (Nach-) Krisenzeiten, und diese Sicherheit kann nur der Staat mit einer entsprechenden Strompreisbremse gewährleisten. Die Bundesregierung sollte daher möglichst bald die folgenden Maßnahmen ergreifen:¹¹

- **Wiedereinführung einer Strompreisbremse perspektivisch bis 2035**, welche die folgenden Elemente enthält:
 - i) **Garantierter Strompreis von 15 ct/kWh** inklusive Steuern, Abgaben und Netzgebühren (Bruttostrompreis) für Stromkunden mit einem Jahresverbrauch über 30.000 kWh
 - ii) **Garantierter Strompreis von 30 ct/kWh** inklusive Steuern, Abgaben und Netzgebühren (Bruttostrompreis) für Stromkunden mit einem Jahresverbrauch unter 30.000 kWh
 - iii) **Zusätzliche Reduktion um 1 ct/kWh** für Unternehmen beziehungsweise Betriebe mit **tarifgebundenen Löhnen**

Der Vorschlag gilt wie die ursprüngliche Strompreisbremse für alle Stromverbraucher_innen inklusive der privaten Haushalte und Unternehmen im Dienstleistungssektor. Dieser breite Ansatz ist wichtig, um den sozialen Frieden zu sichern. Denn es ist politisch schwer vermittelbar, wenn Planungssicherheit für Unternehmen geschaffen wird, aber die Menschen mit ihrer krisenbedingten Verunsicherung allein gelassen werden. Darüber hinaus könnte das zurückgewonnene Vertrauen auch die Konsumnachfrage stärken und so-

¹¹ Dieser Vorschlag ist eng an dem Konzept angelehnt, dass der DGB bereits im letzten Jahr vorgelegt hat (DGB, 2023; Krebs, 2023b).

mit für einen breiten Aufschwung sorgen, der nicht nur durch einen Investitionsboom getrieben wird. Zudem ist wichtig, dass die Strompreisbremse sich nicht nur auf Industrieunternehmen konzentriert, sondern auch die Bäckerei erreicht, die künftig Elektrobacköfen anstelle von Gasbacköfen nutzen möchte.

Im Gegensatz zur ursprünglichen Strompreisbremse sollte die neue Strompreisbremse auch für industrielle Kunden eine Obergrenze für den Strompreis für Endverbraucher_innen inklusive aller Steuern, Abgaben und Netzgebühren (Bruttostrompreis) festlegen. Das ist eine notwendige Erweiterung, denn aktuell haben die Marktpreise im Großhandel zwar fast wieder das Vorkrisenniveau erreicht und viele Unternehmen können sich an den Terminmärkten für die nächsten Jahre einen günstigen Nettostrompreis sichern. Es besteht jedoch große Unsicherheit über die Netzgebühren, die sehr von der Geschwindigkeit des Stromnetzausbaus abhängen. Zudem können eventuell neue Abgaben auf Strom erhoben werden, die den Strompreis für die Endverbraucher_innen steigen lassen. Der ökonomische Zweck der Strompreisbremse ist es, diese Unsicherheit zu reduzieren und damit Planungssicherheit für transformationswillige Unternehmen zu schaffen.¹²

Im Grunde ist ein garantierter Strompreis nur die konsequente Umsetzung eines politischen Versprechens. Die Bundesregierung hat den Menschen und Unternehmen in Deutschland versprochen, dass die Energiewende die Stromkosten mittelfristig senken werde. Der oben genannte Vorschlag konkretisiert diese Aussage und zwingt die Politik, ihre Versprechen mit Taten zu unterfüttern. Anders gesagt: Der Staat versichert die Menschen und Unternehmen gegen politische Unsicherheit, die er selbst erzeugt. In diesem Sinne ist eine Strompreisbremse bis 2035 ein angemessenes Instrument, um politische Glaubwürdigkeit in unsicheren Zeiten zu schaffen.¹³

4.2 INVESTITIONSPRÄMIE

Die vorgeschlagene Strompreisbremse ist ein zentrales Instrument zur Förderung der privaten Investitionen in klimafreundliche Technologien. Eine weitere Maßnahme ist eine zielgenaue Investitionsprämie. Denn die Transformation der deutschen Industrie hin zur Klimaneutralität ist eine Herkulesaufgabe, die von vielen Unternehmen einmalige Investitionen in neue Produktionsanlagen verlangt, die im Vergleich zum Jahresumsatz sehr hoch sind und sich nur langfristig

amortisieren. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich um nicht konvexe Anpassungskosten. Darüber hinaus gibt es aktuell eine hohe Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Absatzmärkte für klimaneutrale Produkte. Die Kombination von nicht konvexen Anpassungskosten und hoher Unsicherheit führt dazu, dass sich viele grüne Investitionsprojekte aus einzelwirtschaftlicher Sicht nicht lohnen, obwohl sie gesamtwirtschaftlich nützlich sind. Diese Diskrepanz zwischen einzelwirtschaftlicher (betriebswirtschaftlicher) Rendite und gesamtwirtschaftlichem Nutzen von Klimainvestitionen ist das ökonomische Rational für eine gezielte Investitionsförderung, die über die Festlegung einer Strompreisbremse hinausgeht.¹⁴

Die Bundesregierung hat mit verschiedenen Maßnahmen und der Einrichtung des Klima- und Transformationsfonds gezeigt, dass sie grundsätzlich eine moderne Industriepolitik mit einer gezielten Investitionsförderung verfolgt. So gibt es zahlreiche Förderprojekte zur Unterstützung transformativer Investitionen im Industriebereich. Beispiele für diese vertikale Industriepolitik sind die Fördermilliarden, die Stahlproduzenten wie ThyssenKrupp und Chiphersteller wie TSMC erhalten haben. Aus Sicht der modernen Wirtschaftspolitik sind solche Fördermaßnahmen prinzipiell richtig, auch wenn einige Maßnahmen sicherlich noch besser ausgestaltet werden könnten. Doch eine solche Förderung großer Leuchtturmprojekte wird nicht ausreichen, um der deutschen Industrie den notwendigen Investitionsschub zu geben. Die projektspezifische Förderung muss ergänzt werden mit einer Investitionsförderung in der Breite, die auch die mittelständischen Unternehmen in der Feuerverzinkungsbranche und den anderen transformationswilligen Branchen erreicht.

Die ursprünglich als Teil des Wachstumschancengesetzes geplante Klimaschutz-Investitionsprämie ist ein vielversprechendes Instrument, um diese Art der horizontalen (breit aufgestellten) Industriepolitik umzusetzen. Sie ist eine gewinnunabhängige steuerliche Zulage für Investitionen in den Klimaschutz und hat damit gegenüber verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten den Vorteil, dass auch Unternehmen sie nutzen können, die aktuell keine Gewinne verbuchen. Die Bundesregierung sollte daher möglichst bald einen erneuten Anlauf unternehmen, eine (modifizierte) Investitionsprämie einzuführen:

- **Einführung einer Klimaschutz-Investitionsprämie: Zulage von 25 Prozent** der Anschaffungs- oder Herstellungskosten für Investitionen, die den Anteil fossiler Energieträger in der Produktion (betriebliche Tätigkeit) verringern

¹² Der von zahlreichen Energieökonom_innen unterstützte Vorschlag lokaler Preisvariationen (Energieökonom, 2024) würde hingegen die Unsicherheit noch steigern und wäre daher ein Schritt in die falsche Richtung. Die Unternehmensverbände und Gewerkschaften kritisieren diesen Vorschlag zu Recht (Verbände, 2024).

¹³ Die fiskalischen Kosten der vorgeschlagenen Strompreisbremse sind (ex post) gering, wenn die Energiewende erfolgreich ist und die Strompreise unter der Obergrenze der vorgeschlagenen Bremse in den kommenden Jahren liegen. Trotz dieser geringen fiskalischen Kosten ist der positive Effekt auf die Wirtschaft groß, weil die Unsicherheit deutlich abnimmt. Die fiskalischen Kosten werden jedoch (ex post) hoch sein, wenn die Energiewende misslingt und die Strompreise mittelfristig über der vorgeschlagenen Obergrenze liegen.

¹⁴ Siehe auch Beirat BMWK (2023) und Krebs (2021; 2023a) für eine weiter gehende ökonomische Analyse der Industriepolitik. Krebs (2021; 2023a) argumentiert, dass die Existenz von nicht konvexen Anpassungskosten und Unsicherheit für eine Förderung jeder Art von Klimaschutzinvestitionen sprechen (breite Förderung durch Investitionsprämie). In Beirat BMWK (2023) liegt der Fokus auf Skalenerträgen (Skalierungseffekten) und positiven Wissensexternalitäten (Spillover-Effekten), was eher ein ökonomisches Argument für die Förderung von F&E-Ausgaben und großen industriellen Neuanstellungen ist.

- **Zusätzliche Prämie von 5 Prozent** der Aufwendungen für Klimaschutzinvestitionen, wenn die betroffenen Unternehmen beziehungsweise Betriebe **tarifgebundene Löhne zahlen**

Der ursprüngliche Vorschlag der Bundesregierung, der letztlich nicht umgesetzt wurde, setzte eine Förderung von 15 Prozent der Investitionskosten an und erlaubte keinen Zuschlag für Unternehmen mit tarifgebundenen Löhnen. Der aktuelle Vorschlag ist mit einer Förderquote von 25 Prozent etwas großzügiger und erlaubt eine Extraprämie, wenn faire Löhne gezahlt werden. Dieser Ansatz ist dem US-amerikanischen IRA entnommen, der unter anderem die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in den USA verbessern soll. Konkret sind die Subventionen des IRA teilweise an die Lohnhöhe gekoppelt – Unternehmen, die den »üblichen« (*prevailing*) Lohn zahlen, erhalten einen Extrapbonus. Zudem werden die Investitionssubventionen mit der Ausbildung von Fachkräften verbunden. Erklärtes Ziel der Biden-Regierung ist es, mit dem IRA gut bezahlte Arbeitsplätze zu schaffen. In diesem Sinne ist der IRA auch ein Gute-Arbeit-Paket. Dieser Punkt wird in der öffentlichen Debatte in Deutschland und Europa kaum erwähnt, spielt jedoch für die Biden-Regierung eine außerordentlich wichtige Rolle.¹⁵

Die Investitionsprämie muss einfach und unbürokratisch umzusetzen sein, damit die Förderung alle mittelständischen Unternehmen erreichen kann. Dazu gehört unter anderem eine Realisierung über die Steuererklärung mit einer stichprobenartigen Ex-post-Kontrolle, ob die Förderbedingungen erfüllt sind. Die Erfüllung der Förderbedingungen könnte in vielen Fällen der Installateur der Anlagen bescheinigen, wie es auch bei der Wärmepumpenförderung üblich ist. Der ursprüngliche Regierungsentwurf sah hingegen eine 100-prozentige Ex-ante-Kontrolle durch eine_n Energieberater_in oder eine_n Energiemanager_in vor. Dieser Ansatz ist vielleicht gut für die Energieberatungsbranche, aber sehr kleinteilig und arbeitsintensiv für die betroffenen mittelständischen Unternehmen. Zudem verlangt der Regierungsentwurf die Einbettung in ein Energiesparkonzept, das die Zertifizierung durch eine_n Energieberater_in erfordert, während der vorliegende Vorschlag ein einfach nachzuprüfendes Kriterium (die Reduktion des Anteils fossiler Energieträger) verwendet. Die volle Wirksamkeit wird eine Investitionsprämie nicht entfalten können, wenn ihre Umsetzung durch ein Übermaß an Kontrolle zu bürokratisch ist.

4.3 FINANZIERUNG IM RAHMEN DER SCHULDENBREMSE

Die deutsche Wirtschaft braucht einen Investitionsbooster und eine Kreditfinanzierung der zusätzlichen Ausgaben ist ökonomisch gut begründbar, aber die finanziellen Spielräume des Bundes sind durch die Schuldenbremse eng begrenzt. Dies haben die schwierigen Verhandlungen im

Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 nochmals verdeutlicht.¹⁶ Was tun?

Ein grundgesetzlich verankerter Investitionsfonds oder eine Erweiterung der Schuldenbremse um eine Investitionsregel sind zwei Möglichkeiten, die zusätzlichen Investitionsausgaben zu finanzieren und gleichzeitig am Prinzip der Schuldenbremse festzuhalten. Beide Möglichkeiten erfordern eine Grundgesetzänderung und somit eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat. Dieser Weg ist prinzipiell gangbar und mittelfristig notwendig, aber die politische Hürde ist hoch und es braucht daher alternative Lösungen in der kurzen Frist.¹⁷

Eine kurzfristig umsetzbare Möglichkeit ist die Neuberechnung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse. Dies würde erhebliche Spielräume schaffen, mehr als genug, um den hier vorgeschlagenen Investitionsbooster zu finanzieren.¹⁸ Zudem wäre dieser Ansatz ohne Grundgesetzänderung realisierbar und könnte bereits für den Bundeshaushalt 2025 zum Tragen kommen. Es ist deshalb auch politisch geboten, die Berechnung der Konjunkturkomponente und die zugrunde liegenden Annahmen näher zu betrachten.

Die deutsche Schuldenbremse erlaubt dem Bund eine jährliche Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des BIP beziehungsweise 14 Milliarden Euro in normalen Zeiten. Doch aktuell sind die Zeiten nicht normal. Eine zusätzliche Kreditaufnahme ist auch im Rahmen der Schuldenbremse möglich, wenn die konjunkturelle Lage schlecht ist und die tatsächliche Produktion unter dem Produktionspotenzial der Wirtschaft liegt. Diese Abweichung der zulässigen Kreditaufnahme vom Normalfall wird durch die Konjunkturkomponente erfasst, die im Wesentlichen von der Produktionslücke bestimmt wird, also der Differenz zwischen Produktionspotenzial (potenzielles BIP) und tatsächlichem BIP. Um diese Produktionslücke und somit die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse zu berechnen, muss das nicht beobachtbare Produktionspotenzial geschätzt werden.¹⁹

¹⁶ Der Entwurf der Bundesregierung für den Haushalt 2025 liegt seit Juli 2024 vor (Bundesregierung, 2024).

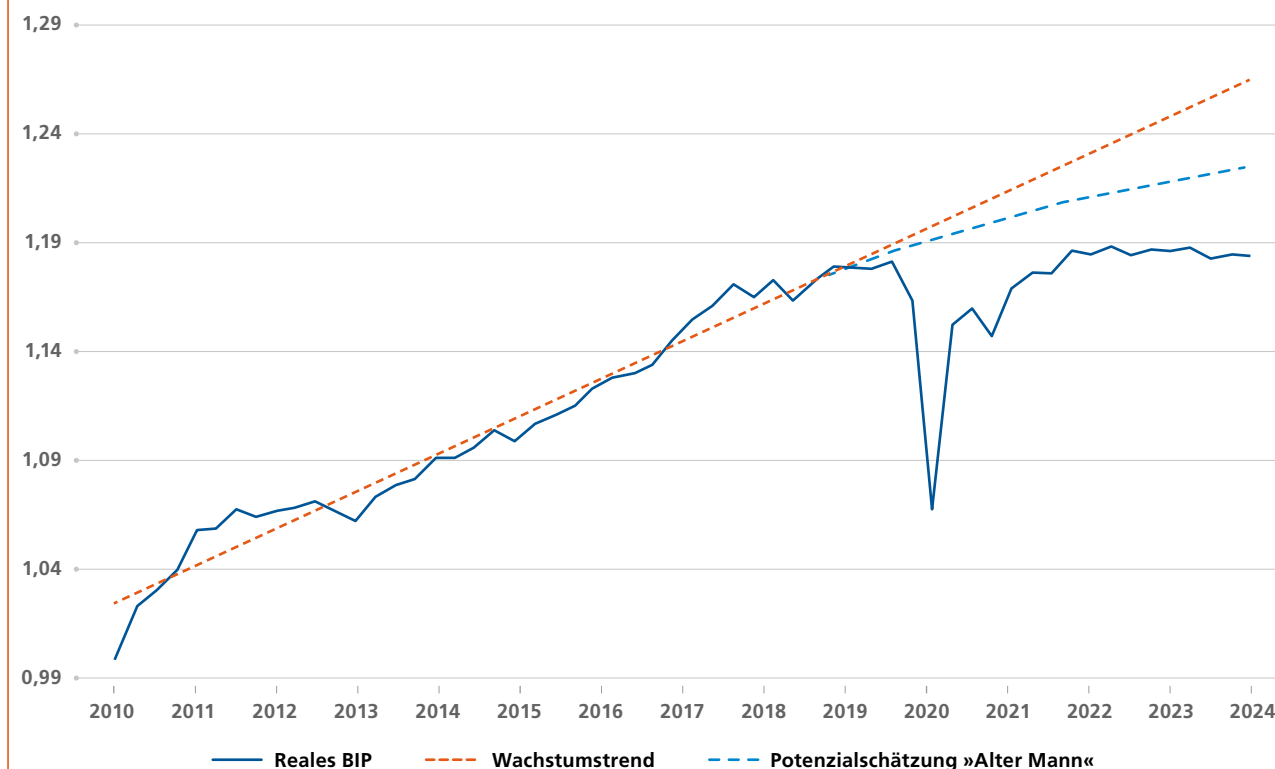
¹⁷ Solche Investitionsfonds oder Investitionsregeln sind von verschiedenen Seiten gefordert worden (Beirat BMWK, 2023; DGB, 2024; Hüther, 2024; Neubaur, Niederstein und Südekum, 2024).

¹⁸ Die öffentlichen Investitionsbedarfe sind wesentlich höher als nur die Bedarfe, die im vorliegenden Papier erörtert werden. Siehe zum Beispiel Dullien, Hüther, Iglesias und Rietzler (2024) oder Krebs (2023c) für eine aktuelle Abschätzung der gesamten öffentlichen Investitionsbedarfe. Mittelfristig ist daher eine Änderung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse erforderlich, die eine Investitionsregel und/oder ein Sondervermögen zur Investitionsförderung einführt.

¹⁹ In der Potenzialschätzung ist es üblich, die Entwicklung des BIP in zwei nicht direkt beobachtbare Komponenten zu zerlegen: eine erste, strukturelle Komponente zur Beschreibung der langfristigen Entwicklung des BIP und eine zweite, konjunkturelle Komponente, welche die kurzfristigen BIP-Veränderungen abbildet. Das Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft entspricht der strukturellen Komponente des BIP und bestimmt die Möglichkeiten einer Volkswirtschaft zur dauerhaften Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Siehe Krebs, Steitz und Graichen (2021) für eine Diskussion, warum große Makroschocks wie der Coronaschock und der Energieschock für die Potenzialschätzung eine grundsätzliche Herausforderung darstellen, die mit rein ökonometrischen Methoden nicht aufzulösen ist.

¹⁵ Siehe Krebs (2023a) für eine ausführliche Analyse dieses Punktes.

Abbildung 5
Produktion, Wachstumstrend und Potenzialschätzung »Alter Mann«



Logarithmus des vierteljährlichen realen BIP, normalisiert auf 1 in Q1/2010 (blaue Linie).
 Der Wachstumstrend (orange Linie) ist der beste lineare Trend der logarithmischen, realen BIP-Werte im Zeitraum 2010 bis 2019 und entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 1,6 Prozent. Die Potenzialschätzung »Alter Mann« (hellblaue Linie) entspricht einem Potenzialwachstum, das von Anfang 2019 bis Ende 2023 stetig auf 0,6 Prozent abfällt.

Wirtschaftskrisen wie die Corona- und Energiekrise stellen die Potenzialschätzung vor eine große Herausforderung, wie ein Blick auf Abbildung 2 verdeutlicht. Vor der Corona- und Energiekrise sind die meisten Ökonom_innen und die Bundesregierung davon ausgegangen, dass für den Zeitraum 2010 bis 2019 die gestrichelte Linie ungefähr dem Produktionspotenzial der deutschen Volkswirtschaft entspricht. In diesem Zeitraum gab es nur relativ kleine Abweichungen des BIP von dem Produktionspotenzial, und diese Abweichungen entsprachen den regulären konjunkturellen Schwankungen, wie sie in den makroökonomischen Lehrbüchern diskutiert werden. In diesem Fall ist die Unsicherheit über die gemäß Schuldenbremse zu schätzende Konjunkturkomponente relativ gering und verschiedene Schätzmethoden werden sehr ähnliche Antworten liefern – der Spielraum für Dissens ist überschaubar.

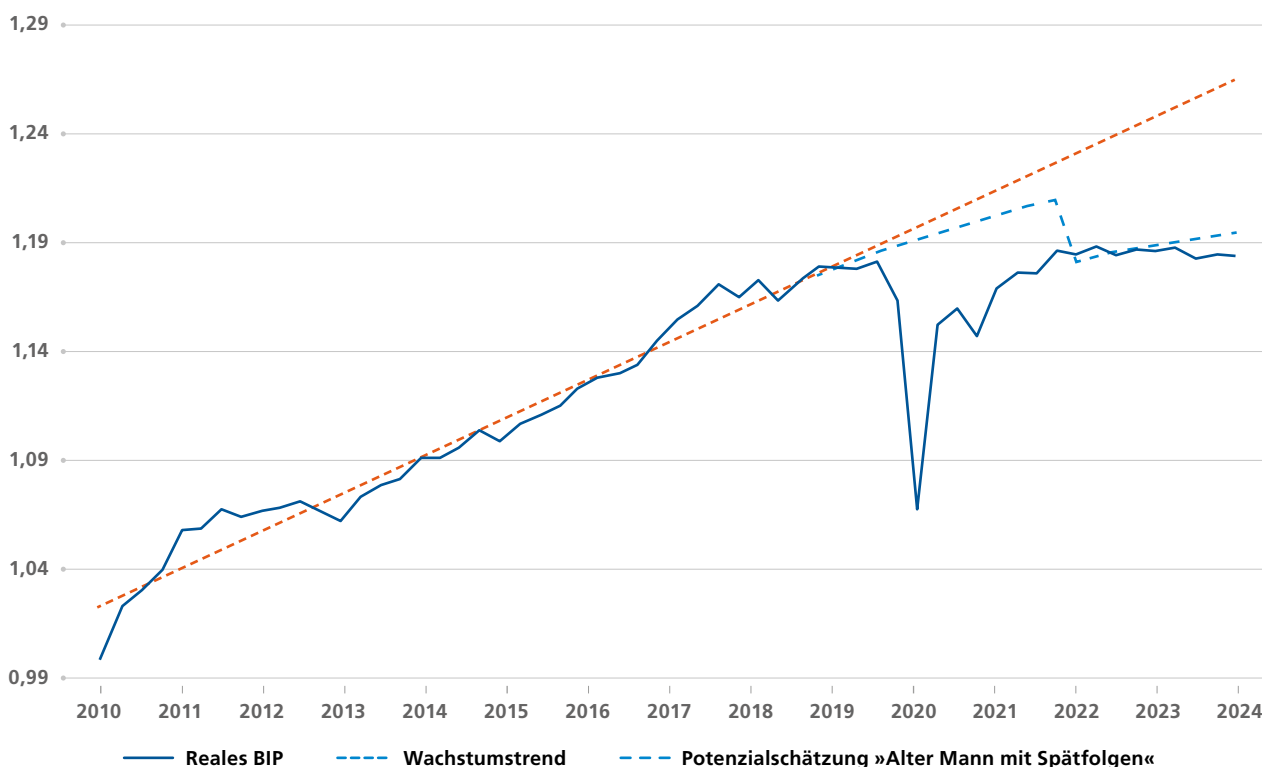
Seit 2019 ist jedoch viel passiert. Nach zwei Wirtschaftskrisen beziehungsweise einer Doppelkrise liegt das vierteljährliche BIP Anfang 2024 mehr als 7 Prozent unter dem Vorkrisentrend. Die Potenzialschätzung muss in einer solchen einmaligen Situation zwei Fragen beantworten. Erstens: Inwieweit hat sich der Wachstumstrend aufgrund struktureller Faktoren wie zum Beispiel der Demografie seit 2019 verändert (Veränderung der Steigung der Trendlinie)? Zweitens: Hat die Doppelkrise aufgrund von Hysterese-Effekten zu ei-

nem schlagartigen Verlust des Produktionspotenzials geführt (Verschiebung der Trendlinie)?

Eine Antwort auf diese zwei Fragen lautet, dass sich seit 2019 der Wachstumstrend nicht nennenswert geändert und auch die Doppelkrise keinen dauerhaften Schaden angerichtet hat. Ein solches Best-Case-Szenario entsprach der Sichtweise der Bundesregierung und vieler Ökonom_innen im Herbst 2019 – siehe Potenzialschätzung »Konsens 2019« in Abbildung 2. Wenn wir die damalige Konsensprognose zugrunde legen, dann ergibt sich eine Produktionslücke von rund 6 Prozent, und die konjunkturbedingte zulässige Kreditaufnahme für den Bundeshaushalt 2025 würde sich auf rund 51 Milliarden Euro belaufen. Zum Vergleich: Die Bundesregierung geht in ihrem aktuellen Haushaltsentwurf von einer konjunkturbedingten zulässigen Nettokreditaufnahme von nur 10 Milliarden Euro aus. Mit einem zusätzlichen finanziellen Spielraum von rund 41 Milliarden Euro ließe sich sicherlich eine großvolumige Investitionsagenda finanzieren, die über den hier beschriebenen Investitionsbooster hinausgeht.

Eine zweite, vorsichtiger Antwort auf die Frage nach dem Produktionspotenzial berücksichtigt die Möglichkeit, dass sich der Wachstumstrend durch langfristige Entwicklungen in den letzten Jahren nennenswert verändert hat und das Potenzialwachstum daher im Zeitraum 2019 bis 2024 we-

Abbildung 6

Produktion, Wachstumstrend und Potenzialschätzung »Alter Mann mit Spätfolgen«

Logarithmus des vierteljährlichen realen BIP, normalisiert auf 1 in Q1/2010 (blaue Linie).
 Der Wachstumstrend (orange Linie) ist der beste lineare Trend der logarithmischen, realen BIP-Werte im Zeitraum 2010 bis 2019 und entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 1,6 Prozent. Die Potenzialschätzung »Alter Mann mit Spätfolgen« (hellblaue Linie) entspricht einem Potenzialwachstum, das von Anfang 2019 bis Ende 2023 stetig auf 0,6 Prozent abfällt, und einem dreiprozentigen Verlust des Produktionspotenzials (Makroschock) in Q2/2022.

sentlich niedriger war als noch 2019 angenommen. Strukturelle Faktoren wie zum Beispiel die demografische Entwicklung haben einen größeren Effekt auf das Produktionspotenzial der deutschen Wirtschaft entfaltet, als es 2019 die Bundesregierung und die meisten Ökonom_innen prognostiziert hatten – Deutschland ist in den letzten Jahren drastisch gealtert und zum »alten Mann« Europas geworden. Abbildung 5 stellt die Entwicklung des Produktionspotenzials unter der Annahme dar, dass die Potenzialwachstumsrate von 1,6 Prozent im Jahr 2018 stetig auf 0,6 Prozent im Jahr 2023 gefallen ist.

In Abbildung 5 beträgt die Differenz zwischen Produktionspotenzial und vierteljährlichem BIP rund 4 Prozent Anfang 2024. Wenn diese Produktionslücke bis 2025 in etwa unverändert bleibt, dann würde sich die konjunkturbedingte zulässige Kreditaufnahme für den Bundeshaushalt 2025 auf rund 34 Milliarden Euro belaufen – immer noch 24 Milliarden Euro mehr, als die Bundesregierung in ihrem Haushaltsentwurf 2025 annimmt. Die Situation mit einer Produktionslücke von 4 Prozent entspricht einem vorsichtig optimistischen Szenario, in dem zwar strukturelle Veränderungen das Potenzialwachstum seit 2019 erheblich gesenkt haben, aber die kurzfristigen Produktionsverluste der Energiekrise von 4 Prozent (siehe Tabelle 1) nicht zu einem dauerhaften Scha-

den führen. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Bundesregierung mit ihrer guten Wirtschaftspolitik ab 2025 für einen kräftigen Aufschwung sorgt und damit mögliche Hysteresis-Effekte der Krise verhindert. Der hier vorgeschlagene Investitionsbooster ist eine Voraussetzung für einen künftigen Wirtschaftsboom und somit für den Eintritt dieses Szenarios.

Die Bundesregierung scheint jedoch nicht an einen kräftigen Wirtschaftsboom zu glauben, denn sie geht in ihren aktuellen Berechnungen für den Haushaltsentwurf 2025 von einem Negativszenario aus. In dem angenommenen Szenario haben strukturelle Faktoren das Potenzialwachstum seit 2019 erheblich gesenkt und zusätzlich hat die Energiekrise der deutschen Wirtschaft dauerhaft geschadet. Konkret geht die Bundesregierung aktuell von einer Produktionslücke von rund 1,5 Prozent für 2024 und 1,1 Prozent für 2025 aus, sodass im Haushaltsentwurf 2025 die konjunkturbedingte zulässige Nettokreditaufnahme rund 10 Milliarden Euro beträgt (BMF, 2024a; 2024b).²⁰ Eine solche Produktions-

²⁰ Die geplante Nettokreditaufnahme 2025 beträgt rund 44 Milliarden Euro, von denen etwa 10 Milliarden konjunkturbedingt sind, rund 14 Milliarden der strukturellen Nettokreditaufnahme zugerechnet werden und rund 20 Milliarden finanzielle Transaktionen darstellen, die nicht schuldenbremsenrelevant sind.

lücke kann nur hergeleitet werden, wenn die Potenzialwachstumsraten seit 2019 sehr niedrig waren (Abbildung 5) und die Krisenschocks das Produktionspotenzial zusätzlich um fast 3 Prozent nach unten gedrückt haben. Anders gesagt: Gemäß Berechnungen der Bundesregierung ist Deutschland ein alter Mann, der sich von den Spätfolgen der Krise nicht mehr erholen wird! Abbildung 6 bietet eine Möglichkeit, den Effekt von strukturellen Faktoren («alter Mann») und Schocks (Spätfolgen) auf das Produktionspotenzial und die Produktionslücke grafisch darzustellen. Dabei werden die Schockeffekte zur besseren Darstellung in einem Schock zusammengefasst, der in Q2/2022 (Beginn der Energiekrise) das Produktionspotenzial senkt.

Abbildung 6 unterstreicht nochmals die Widersprüchlichkeit der aktuellen Wirtschaftspolitik der Ampelregierung. Bundeskanzler Olaf Scholz und Wirtschaftsminister Robert Habeck versuchen zwar gelegentlich Optimismus zu verbreiten, indem sie die Chancen der Transformation unterstreichen und die Möglichkeit eines neuen Wirtschaftswunders in den Raum stellen. Doch auf der Arbeitsebene in den Ministerien und dem Kanzleramt scheint niemand so richtig an die Versprechungen der Leitungsebene zu glauben. Bei der Berechnung der Konjunkturkomponente zur Haushaltsaufstellung gilt das Motto: Deutschland ist ein alter Mann, der unter den Spätfolgen der Doppelkrise leidet und von dem künftig nichts mehr zu erwarten ist. Womit sich die Frage stellt: Warum sollen die Wähler_innen an die Versprechen der Ampelregierung glauben, wenn die Regierung scheinbar selbst nicht daran glaubt?

REFERENZEN

- Beirat BMWK** (2022): Transformation zu einer klimaneutralen Industrie: Grüne Leitmärkte und Klimaschutzverträge, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Berlin.
- BMF** (2019): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten des Bundes, BMF Monatsbericht, November 2019, Berlin, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/11/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-3-02-produktionspotenzial-und-luecken.html>.
- BMF** (2024a): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten des Bundes, BMF Monatsbericht, Mai 2024, Berlin, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2024/05/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-3-02-produktionspotenzial-und-luecken.html>.
- BMF** (2024b): Im Fokus: Wachstumsinitiative und Bundeshaushalt 2025, BMF Monatsbericht, Juli 2024, Berlin, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2024/07/Kapitel/kapitel-2a-fokus.html>.
- Bruegel** (2023): How Europe Should Answer the US Inflation Reduction Act, Bruegel Policy Contributions, https://www.bruegel.org/sites/default/files/2023-02/PB%2004%202023_0_1.pdf.
- Bundesbank** (2021): Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2022 bis 2024, Monatsbericht Dezember 2021, Frankfurt am Main, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/815270/68435aa-33d36ebabe113e7a1a8516da4/mL/2021-12-monatsbericht-data.pdf>.
- Bundesrat** (2023): Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz), 588/23, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0501-0600/588-23.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Bundesregierung** (2024): Kabinett beschließt Haushaltsentwurf 2025 und Wachstumsinitiative, 17. Juli 2024, Berlin, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/haushalt-2025-wachstumsinitiative-2299130>.
- DGB** (2023): DGB plädiert für eine Verlängerung und Modifizierung der Strompreisbremse, Pressemitteilung, 20. September 2023, Berlin, <https://www.dgb.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/dgb-plaedierte-verlaengerung-und-modifizierung-der-strompreisbremse>.
- DGB** (2024): DGB-Position zur Reform der Schuldenbremse, Berlin, https://www.dgb.de/fileadmin/DGB-Positionspapier_zur_Reform_der_Schuldenbremse.pdf.
- Dullien, S., und J. Hackenbroich** (2022): European Industrial Policy: A Crucial Element of Strategic Autonomy, IMK Policy Brief, Düsseldorf.
- Dullien, S., Hütther, M., Iglesias, S., und K. Rietzler** (2024): Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IW Policy Paper, Köln.
- Energieökonom** (2024): Der deutsche Strommarkt braucht lokale Preise, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. Juli 2024, Gastbeitrag der Energieökonom_innen Lion Hirth, Axel Ockenfels, Martin Bichler, Ottmar Edenhofer, Veronika Grimm, Andreas Löschel, Felix Matthes, Christoph Maurer, Karsten Neuhoff, Karen Pittel, Achim Wambach und Georg Zachmann.
- Fratzscher, M., Wambach, A., und G. Wolff** (2023): Das sollte Deutschlands Antwort auf die USA und China sein, in: Süddeutsche Zeitung, 26. Februar 2023.
- Grömling, M.** (2024): Unternehmen sehen keine Erholung, IW-Konjunkturumfrage Frühjahr 2024, IW-Report, Köln.
- Hütther, M.** (2024): Ein gesamtstaatlicher »Transformations- und Infrastrukturfonds« zur Stabilisierung der Schuldenbremse, in: Wirtschaftsdienst, 104: 14–20.
- ifo** (2024): ifo Geschäftsklimaindex gesunken, ifo Geschäftsklimaindex Deutschland, Juni 2024, München.
- IMK** (2024): IMK-Konjunkturindikator: Rezessionsrisiko erneut leicht gestiegen, Pressemitteilung, 15. August 2024, Düsseldorf, <https://www.imk-boeckler.de/de/pressemitteilungen-15992-rezessionsrisiko-erneut-leicht-gestiegen-62638.htm>.
- Kooths, S.** (2023): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages am 10. Mai 2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/947402/5d-cd56b9629caee679c009f09ef80b6e/Stellungnahme_Kooths.pdf.
- Krebs, T.** (2021): Moderne Klimapolitik und nachhaltiges Wachstum, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 22: 203–210.
- Krebs, T.** (2023a): Industriepolitische Zeitenwende: Ein europäischer Inflation Reduction Act, FES diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Krebs, T.** (2023b): Ökonomische Analyse einer Verlängerung und Modifizierung der Strompreisbremse, Working Paper, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Krebs** (2023c): Zeitenwende: Wie wir unsere Wirtschaft und das Klima retten, FES diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Krebs, T., Steitz, J., und P. Graichen** (2021): Öffentliche Finanzierung von Klima und anderen Zukunftsinvestitionen, Studie Agora Energiewende, Berlin.
- Krebs, T., und I. Weber** (2024): Can Price Controls Be Optimal? The Economics of the Energy Shock in Germany, IZA Discussion Paper, Bonn.
- Neubaur, M., Niederstein, P., und J. Südekum** (2024): So kann der Staat privates Kapital für den grünen Wandel fördern, Gastkommentar, in: Handelsblatt, 5. März 2024.
- Verbände** (2024): Die Energiewende braucht ein stabiles Fundament, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Juli 2024, Aufruf der folgenden Verbände: Bundesverband Erneuerbare Energie; Deutscher Gewerkschaftsbund; Industriegewerkschaft Metall; Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie; Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft; Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft; Bundesverband der Deutschen Industrie; Deutscher Bauernverband; EFET Deutschland – Verband Deutscher Energiehändler; Verband der Chemischen Industrie; Verband der Automobilindustrie; Verband kommunaler Unternehmen; Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft; Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft; Verband der Elektro- und Digitalindustrie.

ÜBER DEN AUTOR

Tom Krebs ist Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim. Er ist zudem Mitglied der Mindestlohnkommission und war der erste Gastprofessor am Bundesfinanzministerium. In der Vergangenheit forschte Krebs an verschiedenen US-Universitäten und arbeitete als Berater für den Internationalen Währungsfonds, die Weltbank und die amerikanische Zentralbank in Minneapolis.

IMPRESSUM

Herausgeberin:
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Deutschland
E-Mail: info@fes.de

Herausgebende Abteilung:
Friedrich-Ebert-Stiftung | Büro Italien
Piazza Adriana 5 | 00193 Rom | Italien

Verantwortlich: Armin Hasemann | Direktor | FES Italien
Piazza Adriana 5 | 00193 Rom | Italien

Tel.: +39-06-82-09-77-90
<https://italia.fes.de/>

Design: pertext, Berlin | www.pertext.de

Kontakt:
info.italy@fes.de

Instagram:
[@fes_italy](https://www.instagram.com/fes_italy)

Twitter:
[@FES_Italia](https://twitter.com/FES_Italia)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

© 2024



INDUSTRIEPOLITISCHE ZEITENWENDE

Das Fundament eines neuen Wirtschaftsbooms



Das größte Hindernis bei der Umsetzung einer erfolgreichen Industrie- und Wirtschaftspolitik in Deutschland sind marktliberale Ökonomen und ihr Einfluss auf die Politik.



Die meisten Ökonomen glauben an einen realitätsfremden Marktliberalismus und haben deshalb die Auswirkungen der Energiekrise fahrlässig unterschätzt. Zudem hat ihr naiver Marktfundamentalismus zur Folge, dass sie die aktuelle wirtschaftliche Lage in Deutschland falsch einschätzen und vernünftige Industriepolitik kategorisch ablehnen.



Die Fehldiagnosen der Ökonomen haben zu Fehlentscheidungen der Ampelregierung geführt – mit desaströsen Konsequenzen für die deutsche Wirtschaft und insbesondere die deutsche Industrie. Der Weg aus der Misere erfordert eine grundlegende Politikwende.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
italia.fes.de